

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Islam adalah agama yang menawarkan pandangan hidup seimbang dan terpadu untuk mengantarkan kepada kebahagiaan hidup melalui aktualisasi keadilan sosial ekonomi dan persaudaraan dalam masyarakat. Di sisi lain, Islam juga mempunyai misi untuk menegakkan keharmonisan antara kebutuhan moral dan material. Islam pun menyampaikan ajaran bahwa untuk memenuhi kebutuhan hidupnya, manusia harus bekerja keras supaya terhindar dari kemiskinan dan dapat mengeluarkan zakat serta sedekah. Dalam Islam, mereka yang tidak berkecukupan mempunyai hak sosial atas kebutuhan mereka.

Implikasi dari pernyataan hukum bahwa zakat adalah wajib, menjadikan posisi zakat disejajarkan dengan posisi hukum shalat dalam rukum Islam. Dengan kata lain, melaksanakan shalat merupakan kewajiban individual sedang zakat merupakan kewajiban sosial.¹ Di Indonesia pengelolaan zakat telah memasuki dimensi yang baru. Sejarah pengelolaan zakat yang dilakukan oleh amil zakat sudah dicontohkan dari zaman Rasulullah Shallallahu ‘alaihi wassallam dan para khalifaurrasyidin. Zakat merupakan salah satu topik yang selalu menarik untuk dikaji. Telah banyak literatur yang mencoba melihat zakat dari berbagi sisinya, seperti dari aspek

¹ Ali Nurridin Mhd, 2006, *Zakat Sebagai Instrumen Dalam Kebijakan Fiskal*, Jakarta: Raja Grafindo, hal. 4.

hukum (fiqh), manajemen, potensi, dan peranannya dalam pengentasan kemiskinan.²

Dalam prinsip Islam, kekayaan harus menyandang sistem kesejahteraan yang bertumpu pada zakat sebagai bentuk syukur atas segala anugrah dari Tuhan. Selain sebagai sarana untuk menyucikan jiwa dan harta, zakat juga merupakan tip bagi jaminan perlindungan, pengembangan dan pengaturan peredaran serta distribusi kekayaan. Cara memanfaatkannya didasarkan pada fungsi sosialnya bagi kepentingan masyarakat yang menyentuh kalangan miskin maupun kaya. Kendati Islam mendorong setiap pribadi untuk bekerja secara cerdas, berkompetisi dan berprestasi, Islam juga menentang kerakusan, keserakahan, dan kepemilikan kekayaan secara berlebihan. Apabila seluruh mekanisme tanggung jawab sosial yang islami itu benar-benar dilaksanakan, masyarakat Islam bisa menjadi masyarakat dengan tingkat kesejahteraan tinggi, dan terbebas dari segala bentuk ketimpangan sosial.³

Ada beberapa alasan mengapa negara perlu campur tangan dalam pengelolaan zakat *Pertama*, zakat bukanlah bentuk *charity* biasa atau bentuk kedermawanan sebagaimana infak, wakaf, dan hibah. Zakat hukumnya wajib (imperatif) sementara *charity* atau donasi hukumnya mandub (sunnah). Pemungutan zakat dapat dipaksakan berdasarkan firman Allah dalam surat Al-Taubah (9) ayat 103. Padahal, satu-satunya lembaga yang mempunyai otoritas untuk melakukan pemaksaan seperti itu adalah negara lewat perangkat

²*Ibid*, hal.XIX.

³Umrotul Khasanah, 2010, *Manajemen Zakat Modern Instrumen Pemberdayaan Ekonomi Umat*, Malang: UIN – Maliki Press, hal. VII.

pemerintahan, seperti halnya pengumpulan pajak. Apabila hal ini disepakati, maka zakat akan menjadi salah satu sumber penerimaan negara.

Kedua, potensi zakat yang dapat dikumpulkan dari masyarakat sangat besar. Menurut sebuah sumber, potensi zakat di Indonesia mencapai hampir 20 triliun per tahun. Hasil penelitian Pusat Bahasa dan Budaya UIN Syarif Hidayatullah dan Ford Foundation tahun 2005 mengungkapkan, jumlah potensi filantropi (kedermawanan) umat Islam Indonesia, mencapai Rp 19,3 triliun. Di antara potensi tersebut, Rp 5,1 triliun berbentuk barang dan Rp 14,2 triliun berbentuk uang. Jumlah dana sebesar itu, sepertiganya masih berasal dari zakat fitrah (Rp 6,2 triliun) dan sisanya zakat harta Rp 13,1 triliun. Salah satu temuan menarik dari hari penelitian tersebut adalah bahwa 61 persen zakat fitrah dan 93 persen zakat maal diberikan langsung kepada penerima. Penerima zakat fitrah dan zakat maal terbesar (70 persen) adalah masjid–masjid. Badan Amil Zakat (BAZ) pemerintah hanya mendapatkan 5 persen zakat fitrah dan 3 persen zakat maal, serta Lembaga Amil Zakat (LAZ) swasta hanya 4 persen zakat maal.

Organisasi pengelola zakat di Indonesia sekarang terdiri atas Badan Amil Zakat (BAZ) dan Lembaga Amil Zakat (LAZ). BAZ dibentuk oleh pemerintah di bawah naungan Kementerian Agama, dan tersebar hampir di setiap tingkatan baik tingkat nasional, provinsi, kabupaten/kota, hingga kecamatan. Berbeda dengan BAZ, Lembaga Amil Zakat (LAZ) adalah lembaga yang dibentuk masyarakat yang bertugas untuk mengumpulkan, mendistribusikan, mendayagunakan zakat.⁴

⁴Republik Indonesia, “ *Undang–Undang RI Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat*,” Dalam Mona, 2015, *Undang–Undang Pengelolaan Zakat* , Yogyakarta: Pustaka Mahardika, hal. 35.

Pada hakekatnya, dana zakat yang berhasil dihimpun dari masyarakat masih jauh dari potensi yang sebenarnya. Sebagai pebandingan, dana zakat yang berhasil dikumpulkan oleh lembaga–lembaga pengumpulan zakat hanya beberapa puluh miliar saja. Itu pun bercampuran dengan infak, hibah, dan wakaf. Potensi yang sangat besar itu akan dapat dicapai dan disalurkan kalau pelaksanaanya dilakukan oleh negara melalui departemen teknis pelaksana.

Ketiga, zakat mempunyai potensi untuk turut membantu pencapaian sasaran pembangunan nasional. Dana zakat yang sangat besar sebenarnya cukup berpotensi untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat jika disalurkan secara terprogram dalam rencana pembangunan nasional. Dalam periode tertentu, suatu negara membuat rencana pembangunan di berbagai bidang sekaligus perencanaan anggarannya potensi zakat yang cukup besar dan sasaran distribusi zakat yang jelas seharusnya dapat sejalan dengan rencana pembangunan nasional tersebut.

Keempat, agar dana zakat dapat disalurkan secara tepat, efisien, dan efektif sehingga mencapai tujuan zakat itu sendiri seperti meningkatkan taraf hidup masyarakat. Pengumpulan pendistribusian zakat yang terpisah-pisah, baik disalurkan sendiri maupun melalui berbagai *charity* membuat misi zaka sedikit tersendat. Harus diakui bahwa *charity* telah berbuat banyak dalam pengumpulan dan pendistribusian dana zakat dan telah banyak hasil yang dipetik. Namun, hasil itu dapat ditungkatkan kalau pengumpulan dan pengelolaannya dilakukan oleh negara.

Kelima, memberikan kontrol kepada pengelola negara. Salah satu penyakit yang masih menggerogoti keuangan Indonesia adalah korupsi atau penyalahgunaan keuangan negara. Padahal, sebagian besar pengelola negara ini mengaku bergama Islam. Penyalahgunaan ini antara lain disebabkan oleh lemahnya iman menghadapi godaan untuk korupsi. Masuknya dana zakat ke dalam perbendaharaan negara diharapkan akan menyadarkan mereka bahwa diantara uang yang dikorupsi itu terdapat dana zakat yang tidak sepatutnya dikorupsi. Petugas zakat juga tidak mudah disuap dan wajib zakat juga tidak akan main-main dalam menghitung zakatnya serta tidak akan melakukan “tawar-menawar” dengan petugas zakat sebagaimana sering ditemui dalam kasus pemungutan pajak.⁵ Padahal pada zaman Rasulullah SAW zakat hanya didasarkan pada rasa percaya antara pemberi zakat dan amil zakat. Sebelum dikeluarkan peraturan perundang-undangan tentang pengelolaan zakat masyarakat di Indonesia juga hanya bermodalkan rasa percaya kepada amil zakat. Dengan adanya peraturan tentang pengelolaan zakat, amil zakat merasa dicurigai dan tidak dipercaya oleh masyarakat dan pemerintah.

Dengan latar belakang demikian itu dibuatlah kebijakan pidana tentang pengelolaan zakat agar tidak ada zakat yang digelapkan maupun dikorupsi oleh badan badan yang menangani masalah pengelolaan zakat. Setelah berlaku selama 12 tahun, akhirnya pada tanggal 27 Oktober 2011, melalui Rapat Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat, Undang-Undang Nomor 38 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat dicabut dan diganti oleh Undang-Undang baru yaitu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 didominasi oleh pengaturan

⁵*Ibid*, hal. XXIV.

terkait dengan kelembagaan. Hal ini bisa dipahami karena judul dalam Undang-Undang ini, pengelolaan zakat, sangat terkait dengan aspek teknis, yang tidak bisa dipisahkan dengan kelembagaan pelaksana. Selain itu, pada huruf d dasar menimbang Undang-Undang pengelolaan zakat yang baru pun menyebutkan bahwa “.... *Dalam rangka meningkatkan daya guna dan hasil guna, zakat harus dikelola secara melembaga sesuai dengan syariat Islam*”, sehingga aspek kelembagaan memang mendapat perhatian lebih dari perancang Undang-Undang tersebut.

Berdasarkan Uraian tersebut di atas, maka penulis berinisiatif untuk melakukan penelitian tentang bagaimana pendapat para amil zakat terhadap peraturan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat. Oleh sebab itu, maka penulis mengajukan judul ”Kebijakan Hukum Pidana Dalam Undang-Undang Pengelolaan Zakat Tahun 2011”

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dikemukakan di atas, maka yang menjadi permasalahan dalam rumusan masalah ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pandangan amil zakat tentang dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat?
2. Bagaimana pandangan amil zakat berkaitan dengan adanya ketentuan pidana dalam Undang-Undang pengelolaan zakat?
3. Seberapa jauh ketentuan pidana di dalam Undang-Undang pengelolaan zakat telah dijalankan?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah di atas dalam hal ini penulis mempunyai beberapa tujuan dari penulisan sebagai berikut:

a. Tujuan Objektif

- 1) Menjelaskan pendapat amil zakat tentang dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat.
- 2) Menjelaskan pandangan amil zakat berkaitan dengan adanya ketentuan pidana dalam Undang-Undang pengelolaan zakat.
- 3) Menjelaskan seberapa jauh ketentuan pidana di dalam Undang-Undang pengelolaan zakat telah dijalankan.

b. Tujuan Subjektif

- 1) Memenuhi Persyaratan menyelesaikan tugas akhir kuliah di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Surakarta.
- 2) Memberikan informasi bagi masyarakat secara umum dalam hal amil zakat dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, sehingga dengan ada informasi tersebut masyarakat dapat mengetahui peraturan tentang pengelolaan zakat.

2. Manfaat Penelitian

Manfaat hasil penelitian sebagai berikut:

a. Manfaat Teoritis

- 1) Bagi ilmu pengetahuan, penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi perkembangan ilmu pengetahuan hukum khususnya tentang pengelolaan zakat di Indonesia.

- 2) Bagi masyarakat, penelitian ini diharapkan memberikan informasi tentang bagaimana seharusnya pengelolaan zakat di Indonesia dan diharapkan pula dapat memberikan suatu solusi dari permasalahan yang muncul dari masyarakat.
- 3) Bagi penulis, dengan adanya penelitian ini diharapkan penulis dapat mengetahui aspek hukum dari pengelolaan zakat di Indonesia.

b. Manfaat Praktis

- 1) Dapat mengetahui pendapat amil zakat tentang dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat.
- 2) Dapat mengetahui pandangan amil zakat berkaitan dengan adanya ketentuan pidana dalam Undang-Undang pengelolaan zakat.
- 3) Dapat mengetahui seberapa jauh ketentuan pidana di dalam Undang-Undang pengelolaan zakat telah dijalankan.

D. Kerangka Pemikiran

Zakat, sebagai rukun Islam merupakan kewajiban setiap muslim yang mampu untuk membayarnya dan diperuntukkan bagi mereka yang berhak menerimanya. Dengan pengelolaan yang baik zakat merupakan sumber dana potensial yang dimanfaatkan untuk memajukan kesejahteraan umum bagi seluruh masyarakat. Di dalam ajaran Islam zakat sangat erat kaitannya dengan masalah bidang sosial dan ekonomi dimana zakat mengikis sifat ketamakan dan keserakahan.

Dalam masalah bidang sosial zakat bertindak sebagai alat yang diberikan Islam untuk mengapuskan kemiskinan dari masyarakat dengan menyadarkan tentang tanggung jawab sosial yang mereka miliki, sedangkan dalam bidang ekonomi zakat mencegah penumpukan kekayaan dalam tangan seseorang.⁶ Tapi terkadang dalam mengujikan hal tersebut terdapat berbagai kendala yang dihadapi, misalnya dalam pengelolaan zakat terdapat oknum dari amil zakat yang mengelapkan uang zakat/dikorupsi. Maka dari itu pemerintah mengeluarkan peraturan yang mengatur tentang pengelolaan zakat di Indonesia.

E. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan penulis dalam penelitian ini meliputi hal-hal sebagai berikut:

1. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penulisan ini adalah pendekatan normatif berdasarkan kaidah-kaidah hukum tentang pengelolaan zakat.

2. Jenis Penelitian

Penelitian bersifat diskriptif yang bertujuan untuk membuat diskripsi secara sistrmatis, faktual, dan akurat mengenai fakta dan sifat populasi atau daerah tertentu.

3. Sumber Data

Dalam penelitian ini penulis menggunakan data sebagai berikut:

⁶ Elsi Kartika Sari , 2006, *Pengantar Hukum Zakat dan Wakaf*, Jakarta: Grasindo, hal. 1.

1) Penelitian Kepustakaan

Dalam penelitian kepustakaan yang digunakan untuk mendapatkan data primer yang dapat diperoleh dengan menggunakan bahan:

a) Bahan Hukum Primer

Dalam penelitian ini bahan yang digunakan:

(1) Undang–Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat.

b) Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer meliputi buku–buku bacaan, literatur, dan hasil penelitian yang berkaitan dengan penelitian ini.

4. Metode Pengumpulan Data

Metode yang digunakan dalam penulisan ini meliputi:

a. Wawancara

Wawancara merupakan teknik pengumpulan data dengan cara peneliti mengadakan wawancara secara langsung dengan orang yang berkompeten dalam bidang tersebut.

b. Studi kepustakaan

Studi kepustakaan dilakukan dengan mempelajari buku, referensi kepustakaan, yaitu berupa peraturan perundang–undangan, dokumen dan hasil penelitian.

5. Metode Analisis Data

Metode analisis data yang penulis gunakan dalam penulisan ini adalah metode kuantitatif yaitu seluruh data yang telah dikumpulkan kemudian

dianalisis. Selanjutnya data tersebut digunakan sebagai rujukan untuk memahami atau memperoleh pengertian yang lebih mendalam.

F. Sistematika Skripsi

Di dalam penelitian ini terdapat empat bab yang berfungsi untuk memberikan suatu gambaran secara keseluruhan agar mudah dimengerti dan dipahami. Adapun sistematika penulisan sebagai berikut:

BAB I berisi pendahuluan yang memuat latar belakang, perumusan masalah, tujuan, manfaat penelitian, kerangka pemikiran, metode penelitian, dan sistematika skripsi.

BAB II tinjauan pustaka memuat pengertian zakat, dasar hukum zakat, manfaat zakat, dan syarat berzakat, macam-macam zakat, maksud dan tujuan zakat, syarat-syarat kekayaan yang wajib dizakati, pengaruh zakat dan dampak pada sisi perilaku dan jiwa, orang-orang yang berhak menerima zakat, orang-orang yang diharamkan menerima zakat. Selain itu juga memuat tujuan pengertian amil zakat, syarat menjadi amil, peran dan fungsi amil zakat, pengertian pengelolaan, pengertian pengelolaan zakat, kebijakan pidana.

BAB III hasil penelitian dan pembahasan memuat uraian hasil penelitian dan pembahasan tentang pengelolaan zakat di Indonesia dan juga pendapat amil zakat tentang dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat.

BAB IV berisi kesimpulan dan saran sebagai penutup

Daftar Pustaka

Lampiran